

Ein verfassungsgeschichtliches Problem: Der Endsieg des parlamentarischen Regierungssystems im England der 1830er und 1840er Jahre

Heffter, Heinrich

Veröffentlicht in:
Abhandlungen der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft Band 22, 1970,
S. 21-40



Friedr. Vieweg & Sohn, Braunschweig

Ein verfassungsgeschichtliches Problem: Der Endsieg des parlamentarischen Regierungssystems im England der 1830er und 1840er Jahre

Von Heinrich Heffter

(Eingegangen am 21. 7. 1970)

Übersicht: Zunächst der methodische Unterschied in der Behandlung der Verfassungsgeschichte bei dem politischen Historiker, dem Juristen und dem Politologen. England als Mutterland des Parlamentarismus und insbesondere des parlamentarischen Regierungssystems. Dies System hat sich auch in England nur sehr allmählich durchgesetzt. Deshalb eine lange Vorgeschichte, von der „Glorreichen Revolution“ (1688) bis zur großen Reformbill (1832); sehr verschiedene Ursachen und Antriebe sind da zusammengetroffen. Der Endsieg des Systems ist am deutlichsten zu erkennen an den Verfassungskrisen von 1832, 1834/35 und 1839–41.

Summary: At first the difference methodical touching the constitutional history, so far it is an historian of policy, a specialist of law or a man of political science. England is the mother country of the parliament and particularly of the system of parliamentary government. This system is broken through in England only by little and little. Therefore a long prehistory, from the "glorious revolution" (1688) to the great reformbill (1832), the causes are very different. The final victory of the system is clearest by the constitutional crises of the years 1832, 1834/35 and 1839–41.

Verfassungsgeschichte als Sonderfach der Staats- und Geschichtswissenschaften wird in der Forschung und Lehre der Universitäten teils von den Rechtshistorikern der juristischen Fakultäten, teils von den politischen Historikern der „philosophischen Fakultäten“, teils auch im Rahmen der Politologie vertreten.

Unter diesen drei Gruppen der verfassungsgeschichtlichen Forschung bestehen trotz des gemeinsamen Stoffs erhebliche methodische Unterschiede. Der politische Historiker ist wesentlich an der Verfassungswirklichkeit interessiert; er meint damit die elementaren politischen und sozialen Kräfte, ganz gleich, ob sie in der geschriebenen Verfassung berücksichtigt sind oder nicht, er meint die politischen Grundentscheidungen, aus denen die Staatsverfassungen im Sinne des Verfassungsrechts hervorgehen, er meint insbesondere die Geltung des konstitutionellen Gewohnheitsrechts neben dem gesetzlich fixierten Verfassungsrecht. Die Staatsrechtslehre dagegen unterliegt, auch in ihrem verfassungsgeschichtlichen Sektor, dem spezifisch juristischen Drang zur Systematik von Rechtsbegriffen. Die Politologie ist gleichfalls auf die Gegenwart ausgerichtet und bemüht sich gleichfalls um domi-

nierende Systemtheorien; andererseits hat auch sie den politisch-realistischen Grundzug der eigentlichen Historie¹⁾).

Ich selbst behandle mein Thema als politischer Historiker. Dabei will ich das fachwissenschaftliche Eigenrecht sowohl des Verfassungsrechts wie der Verfassungstheorie keineswegs bestreiten oder auch nur einengen; ich wende mich lediglich gegen den Anspruch, den namentlich manche Juristen erheben, daß nämlich ihre sehr juristisch-systematische, wenig historische und politisch-realistische Auffassung der Verfassungsgeschichte eine Art wissenschaftliches Monopol besitze.

Ein verfassungsgeschichtlicher Realismus ist am deutlichsten in der mittelalterlichen Geschichtsforschung. Denn das Mittelalter wurde von einem ganz eigenen Rechtsdenken beherrscht, das dem Geist des römischen Rechts der Spätantike und wiederum der Neuzeit fern war: es hatte andere Schwerpunkte und andere, sehr unscharfe Begriffe, es war der Vorstellung von einem „guten alten Recht“ verhaftet, das im wesentlichen Gewohnheitsrecht war und das grundsätzlich jeder Herrschaftsgewalt übergeordnet war, den Widerstand gegen eigenmächtige Staatsführung erlaubte.

Die mittelalterlich-germanische Tradition eines sozusagen freiheitlichen Konservatismus ist weithin noch in der Neuzeit wirkungskräftig geblieben, besonders im Bereich der ständisch-genossenschaftlichen Kräfte, die sich gegenüber dem „modernen Staat“, wie er sich erst in der absoluten Monarchie, dann in der revolutionären, linksradikalen Demokratie verkörpert hat, in mehreren Ländern die längste Zeit behauptet haben. Die beiden Hauptfälle sind die Schweiz, der kleinstaatliche mitteleuropäische Fall, und England, der großstaatliche westeuropäische Fall.

Die englische Verfassung, die älteste in der heutigen Staatenwelt — einige ihrer Grundsätze reichen in der Tat bis ins 13. Jahrhundert, zur „Magna Carta“ von 1215 zurück —, sie hat am stärksten das Erbe jener alten Rechts-tradition festgehalten, die einst Gemeingut des mittelalterlich-germanischen Abendlandes war, aber in der Folge auf dem europäischen Festland mehr und mehr vor der Straffheit des monarchischen, dann demokratischen Beamtenstaats, vor der Begriffsschärfe des römischen Rechts zurückweichen mußte.

Der besondere englische Stil des politischen Denkens und Handelns ist überhaupt auf praktische Bewährung gerichtet, ist mißtrauisch gegen alle Konstruktionen, ist am Ende sogar bereit, sich über Folgerungen staatsrechtlicher Logik hinwegzusetzen. Die Briten wollen alle Bindung und Ordnung nicht etwa möglichst festlegen, sondern elastisch, ja einigermaßen unbestimmt halten. Im Verhältnis zu anderen Staaten ziehen sie das „gentleman-agree-

¹⁾ Hierzu verweise ich auf die Diskussion zwischen *Otto Brunner*, *Hermann Krause* und *Hans Thieme* über das Thema „Der Historiker und die Geschichte von Verfassung und Recht“ (in der „Historischen Zeitschrift“, Bd. 209, Heft 1, 1969, S. 1ff.). Ferner verweise ich auf die Abhandlung von *F. Ronneberger* „Verfassungswirklichkeit als politisches System“ (in der Zeitschrift „Der Staat“, 7. Bd., 1968, S. 409ff.); der Verfasser will der Staatsrechtslehre Anregungen aus der „political science“ der USA vermitteln.

ment“ dem förmlichen Vertrag, die lockere Entente dem festen Bündnis vor. Und im innerstaatlichen Raum ist jene alte englische Verfassung keine geschriebene Verfassung nach der sonst überall herrschenden Art, beruht nur in Bruchstücken auf Gesetzestexten. Zumal ihr Kern- und Hauptstück, das parlamentarische Regierungssystem, gründet sich auf allmählich gewachsene Institutionen und eingewurzelte Spielregeln („Konventionen“), ist im Laufe von nunmehr zweieinhalb Jahrhunderten aus einer überwiegenden Gewohnheit schließlich ein allgemein anerkanntes, ein gültiges Gewohnheitsrecht geworden. Gewohnheitsrecht ist nun im Grunde nicht mehr als die Summe politischer Entscheidungen, Machtverschiebungen, Übereinstimmungen, ist juristischer Systematik wenig zugänglich; es liegt damit dem Verständnis des politischen Historikers viel näher als dem Verständnis des Juristen, des kontinentalen Juristen — namentlich der französischen Advokatennation fällt es immer wieder so schwer, englisches Rechtsdenken und englische Politik zu begreifen.

Übrigens hat sich das heutige England, das England der Mitte des 20. Jahrhunderts, in wachsendem Maße dem festländischen Europa angenähert, im Zuge der werdenden europäischen Einigung der letzten 20 Jahre, des Anschlusses Englands an die größere europäische Gemeinschaft. Wenn die Briten noch an vielen höchst antiquierten äußeren Formen ihres Gemeinwesens festhalten, so sind diese in der Regel nur mehr Fassaden, während das mittelalterlich-germanische Erbe sehr zurückgedrängt worden ist, sich großenteils verflüchtigt hat.

Aus der englischen Verfassungsgeschichte greife ich ein spezielles Problem heraus: den vollen Durchbruch des parlamentarischen Regierungssystems, der sich, soweit er sich überhaupt datieren läßt, in den Jahren 1832—1841 vollzogen hat¹⁾.

England ist das Mutterland und zum guten Teil auch das Musterland des modernen Verfassungsstaats, insbesondere des Parlamentarismus.

Was ist Parlamentarismus? Das soll vorweg möglichst klar definiert werden. Ohne eine gewisse Begriffsbildung kommt auch der nichtjuristische Verfassungshistoriker nicht aus, und er macht darin nützliche Anleihen bei der Staatsrechtslehre. Wie brauchbar ist für die verfassungsgeschichtliche Erkenntnis und Deutung des Föderalismus das staatsrechtliche Begriffspaar Staatenbund und Bundesstaat! In gleicher Weise möchte ich einen Parlamentarismus im weiteren Sinne und einen Parlamentarismus im engeren Sinne unterscheiden; das ist zwar schematisch, aber die Unterscheidung emp-

¹⁾ Nur das am leichtesten zugängliche Schrifttum sei hier angeführt: *G. M. Trevelyan*, „Geschichte Englands“, 2. Bd. (von 1603-1918, in deutscher Übersetzung 4. Aufl. 1949); *B. Guttman*, „England im Zeitalter der bürgerlichen Reform“ 2. Aufl. 1949; *K. Loewenstein*, „Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt“ (in „rowohlt's deutscher enzyklopädie“, 1964); *Gerhard A. Ritter*, „Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich“ (1962); *K. Kluxen*, „Die Entstehung des englischen Parlamentarismus“ (in den „Quellen- und Arbeitsheften zur Geschichte und Gemeinschaftskunde“, 1966); ders., „Geschichte Englands. Von den Anfängen bis zur Gegenwart“ (in „Kröners Taschenausgabe“, 1968).

fiehl sich doch durch ihre Einfachheit und Klarheit. Parlamentarismus im weiteren Sinne, das ist die Gesamtheit der parlamentarischen Institutionen und Prinzipien, vom Parlament selbst bis zum Wahlrecht und zur parlamentarischen Sitzordnung; Parlamentarismus im engeren Sinne, das ist eben das parlamentarische Regierungssystem.

Daß es überhaupt ein Steuern bewilligendes und Gesetze beschließendes Parlament gibt, ist historisch gesehen keine englische Eigentümlichkeit. Als im Laufe des 13. Jahrhunderts das englische Parlament entstand, bildeten sich auch fast im ganzen übrigen Europa Reichs- oder Landtage von ähnlicher Art: es sind die „Ständeparlamente“, wie man ihren Typus bezeichnen kann, höchst undemokratisch, da in ihnen typischerweise nur die oberen, die wohlhabenden Volksgruppen (Adel, Geistlichkeit, Städte) vertreten waren, und sie sind doch die historische Vorform der heutigen Volksvertretungen. Freilich sind diese alten Ständeparlamente auf dem europäischen Festland fast durchweg im 17./18. Jahrhundert entmachteter oder gar aufgehoben worden. Dagegen hat das britische Parlament, dessen ursprünglich ebenfalls altständischer Charakter noch in der Zusammensetzung des Oberhauses, des „House of Lords“, deutlich wird, sich lebenskräftig gezeigt und in den revolutionären Machtkämpfen des 17. Jahrhunderts gegen die absolutistischen und katholisierenden Tendenzen der damaligen Stuartkönige siegreich behauptet; es hat daher, trotz aller Wandlungen, eine im wesentlichen ungebrochene Kontinuität seiner Geschichte vom Hochmittelalter bis zur Gegenwart aufzuweisen. Und nach dem Vorbild Englands, wie es durch die Staatstheorie der Aufklärung dogmatisiert worden ist, sind dann alle anderen Parlamente von Grund aus erneuert oder völlig neu eingerichtet worden.

Weit jünger als der gesamte Parlamentarismus ist das parlamentarische Regierungssystem. Es ist erst im 18. und 19. Jahrhundert allmählich entstanden, und zwar in England: es ist die bedeutendste Schöpfung des englischen Parlaments. Nachdem es sich in seinem Ursprungsland einigermaßen durchgebildet hatte, haben auch andere Verfassungsstaaten versucht, es zu übernehmen. Allerdings haben die USA und die Schweiz sich an dieser Rezeption nicht beteiligt: in den USA regiert der seinerseits vom Volk gewählte Präsident, in der Schweiz das Kollegium des Bundesrats im dualistischen Widerspruch zum Parlament, weithin unabhängig vom Wechsel herrschender parlamentarischer Parteien im britischen Stil.

Die Nachahmung des englischen Modells hat allerdings meistens versagt. In England selbst ist das parlamentarische Regierungssystem ein nationales Gemeingut geworden, tief und krisenfest im Bewußtsein des ganzen Volks, der Rechten wie der Linken verwurzelt; wie einst von der vollentwickelten absoluten Monarchie, so ist England auch von der neuesten Diktatur, mit ihren antiparlamentarischen Tendenzen, verschont geblieben. Außerhalb der britischen Insel hat aber die parlamentarische Regierungsweise, wenn überhaupt, mehr schlecht als recht funktioniert, so auch in den kontinentalen Großstaaten West- und Mitteleuropas. In Frankreich hat die sog. Dritte Republik an den schweren Mißständen des parlamentarischen Parteiwesens, der ständigen Unsicherheit und der Kurzfristigkeit der parlamentarischen Ministerien gelitten, noch mehr das Königreich Italien, die Weimarer Republik

in Deutschland und die sog. Vierte Republik in Frankreich. Im Rückschlag auf parlamentarische Anarchie und Leistungsschwäche ist es in Italien und Deutschland zum totalitären System des Faschismus und Nationalsozialismus gekommen, in Frankreich immerhin zum gaullistischen Präsidialsystem. Und wie steht es heute in der Republik Italien, in der Bonner Bundesrepublik? Italien scheint sich bedenklich einer Wiederholung der faschistischen Staatskrise des Jahres 1922 zu nähern. In der Bundesrepublik Deutschland hat, wie ich fürchte, der ganze Parlamentarismus, so geräuschvoll er auch den Vordergrund des politischen Lebens erfüllt, immer noch nicht feste Wurzeln im Sinne einer echten „Integration“ (Smend) geschlagen, sind die Grundelemente des beamtenstaatlichen Denkens, der untertanenmäßigen Passivität der Staatsbürger immer noch sehr stark. Andererseits ist die Abkehr von der Weimarer Vielheit des Parteiwesens ein namhafter Erfolg. Er hat sich übrigens ohne die Anwendung des spezifisch englischen Wahlrechts durchgesetzt, ist auch nicht eigentlich dem verfassungsrechtlichen Novum des „konstruktiven Mißtrauensvotums“ zu verdanken, sondern ist in allererster Linie die Entscheidung der Wählerschaft, des Volks selber.

Das parlamentarische Regierungssystem war, bevor sich seine Anfänge im 18. Jahrhundert herausbildeten, sowohl im britischen Inselstaat wie in den Staaten des europäischen Festlands unbekannt. Überall war es noch selbstverständlich, daß der Monarch ein persönliches Regiment führte und sich seine Minister selber auswählte. Das allgemeine, im Grunde noch sehr altständische Ideal der älteren Neuzeit war die „Regierung im Rat“, nämlich die regelmäßige Beratung des Herrschers mit dem vielköpfigen Kollegium seiner Geheimen Räte. Durch eine solchermaßen geordnete Regierungsweise hoffte man Willkür des Monarchen (oder seiner Günstlinge) zu verhindern, mindestens einzudämmen. Höchstens in außergewöhnlichen Krisenfällen, aber nicht für die Dauer dachte man damals daran, dem König die Regierung aus der Hand zu nehmen.

Die nächste wesentliche Voraussetzung für das Werden eines parlamentarischen Regierungssystems in England war die „Glorreiche Revolution“ von 1688, obwohl dies System keineswegs unmittelbar aus ihrem Geist erwachsen ist. Sie entschied endgültig, daß die Krone auf die Zustimmung des Parlaments angewiesen war. Aber dabei sollte doch weiterhin der König persönlich die Regierung wahrnehmen, sollte frei seine Minister berufen und entlassen. Insofern war ein Gleichgewicht beider Hauptmächte des altenglischen Staats hergestellt, eines starken Parlaments und einer immer noch starken Monarchie. Gerade der neue Herrscher, den die Revolution auf den Thron hob, der Oranier Wilhelm III., führte wieder ein selbstbewußtes und erfolgreiches monarchisches Regiment.

Erst in der Folge hat England begonnen, den Weg zur eigentlichen Parlaherrschaft hin zu beschreiten. Was ja die englische Verfassungsgeschichte allgemein kennzeichnet, ist ihr langsamer Gang, ihre sehr allmähliche, meist auf bestimmte Ereignisse und Daten nicht zu fixierende Entwicklung, ihr „pragmatischer Gradualismus“, um es mit einem gelehrten Fremdwort

(Loewenstein) zu benennen. Der Endsieg des parlamentarischen Regierungssystems in England, den dieser kleine Aufsatz erörtert, hat eine lange Vorgeschichte, die für wesentliche Stücke des Systems bereits festere Grundlagen geschaffen hat. Deshalb muß ich doch ausführlicher auf die Vorgeschichte eingehen, als es die viel engere Fassung meines Themas zu rechtfertigen scheint.

Die verschiedensten Ursachen und Antriebe sind zusammengetroffen, um das klassische parlamentarische Regierungssystem des englischen Stils zu begründen. Teils sind es sehr allgemeine Tendenzen, die über die eigentliche Verfassungsgeschichte hinausgreifen, teils sind es einmalige, sogar zufällige Umstände; nur eine förmliche Ideologie dieses vollen Parlamentarismus fehlt.

Da stoßen wir auf die Schwäche fast aller englischen Monarchen nach dem Tode Wilhelms III., auf ihre mangelnde Lust und Fähigkeit zu kräftiger und zielstrebigter Staatsführung. Schon die Königin Anna, die Schwägerin Wilhelms, das letzte (weil protestantische) Mitglied des Hauses Stuart auf dem Thron, blieb hinter seiner politischen Klugheit und Energie sehr zurück. 1714 folgten die welfischen Kurfürsten von Hannover, eine landfremde Dynastie: nicht nur Georg I. war ganz ein Deutscher, auch Georg II. nahm sein hannoversches Stammland wichtiger als England. Bis zu seinem Tode (1760) verging also eine lange Zeit, in der die Träger der Krone weder fähig noch gewillt waren, so entschieden zu regieren, wie es Wilhelm III. noch getan hatte. Sie fügten sich den Parlamentsbeschlüssen, ohne das alte königliche Vetorecht anzuwenden (zum letzten Mal im Jahre 1707); sie begannen, führenden Parlamentariern als ihren Ministern die tatsächliche Regierung zu überlassen. Dies höchst persönliche Moment monarchischer Unzulänglichkeit hat sich bis ins 19. Jahrhundert hinein geltend gemacht.

Die Kehrseite war der ebenso individuelle Umstand, daß unter den leitenden Ministern parlamentarischer Herkunft sich bedeutende Staatsmänner fanden, denen die den Königen mangelnde Führungskraft eignete. Walpole (1721 bis 1742 an der Spitze der Regierung) wird gern der erste „Prime Minister“ der neueren englischen Geschichte genannt. Er war zwar zunächst der Vertrauensmann des Monarchen, aber seine beste Stütze wurde die Whigmehrheit, die im Unterhaus hinter ihm und seiner Politik stand. Er hat auch viel dazu getan, daß unter seiner Leitung das „Kabinett“ (in diesem spezifisch englischen Sinne), das Kabinett der wichtigsten Minister, als kollegiales Führungsorgan sich bildete. In den letzten Jahren Georgs II. wurde, sogar entgegen den Wünschen des Königs, der ältere Pitt die Seele der Regierung, gerade in den Entscheidungsjahren des Siebenjährigen Krieges. Und wiederum ein großer Premierminister, noch entschiedener als Walpole, ist dann im ausgehenden 18. Jahrhundert der jüngere Pitt gewesen.

In der „Glorious Revolution“ von 1688 hatten sich die bislang tief verfeindeten Parteien der Tories und Whigs zu einem Kompromiß gefunden. Damals waren sie, aus denen erst in den 1830er Jahren die englischen Konservativen und Liberalen geworden sind, im Kern Adelsliquen; darin zeigte sich die Einheit der wesentlich aristokratischen Gesellschaft, die hinter aller parlamentarischen Politik jener Zeit stand: insofern stellte das praktische Herr-

schaftssystem im England des 18. (und auch noch des beginnenden 19.) Jahrhunderts eine Parlamentsaristokratie dar. Im übrigen war das Gefüge dieser Parteigruppen sehr locker. Die beiden ersten George konnten freilich nur mit den Whigs regieren, da die meisten Tories legitimistische Bedenken gegen das Haus Hannover hatten. Nun war aber der Anhang der Whigs recht schmal, mindestens innerhalb der Oberschicht; die Mehrzahl des kleineren Landadels, der „landed gentry“, wie auch der anglikanischen Geistlichkeit hielt zu den Tories. Walpole verzichtete darauf, von der Hauptstadt aus die widerspenstigen Toryjunker im Lande auf die Knie zu zwingen, und ließ ihnen die in der Grafschaftsverwaltung maßgebenden Ämter der Friedensrichter. Daraus wurde die Gewohnheit, daß die Londoner Regierung sich gar nicht mehr in das „Local Government“ der Grafschaften einmischte. Und vor allem ergab sich aus der eigenartigen Parteikonstellation der Ära Walpole ein neues Klima der Toleranz, der maßvollen Formen politischer und kirchlicher Auseinandersetzung, anstelle der hemmungslosen Feindschaft, mit der man vorher fast überall, gerade auch in England selber, die inneren Kämpfe ausgetragen hatte.

Wie einerseits die anglikanische Kirche auch von den Whigregierungen nicht gestört wurde, so blieb andererseits den Freikirchen der Dissenters zwar die Gleichberechtigung im öffentlichen Leben versagt, aber ihre religiöse Freiheit wurde nicht mehr behindert. Und in der parlamentarischen Diskussion konnte sich der Geist der freien Kritik entfalten; er wurde in der damaligen politischen Literatur zu einem hauptsächlichen Merkmal britischer Freiheit überhaupt. Im Unterhaus entstand nach und nach eine dauerhafte Opposition gegen die königliche Regierung. Ein erstes Mißtrauensvotum moderner Art, das die Opposition 1741 gegen Walpole beantragte, drang noch nicht durch. Aber zu gleicher Zeit wurde die bis heute gültige Sitzordnung im Unterhaus zum festen Brauch, nämlich das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition. Das waren bereits Grundlagen des klassischen englischen Zweiparteiensystems, des geregelten und gezähmten Wettstreits der beiden parlamentarischen Heerlager — vielleicht ist sportliche Fairneß des Parteikampfs der beste Beitrag des britischen Parlamentarismus, speziell der Parlamentsaristokratie des 18. Jahrhunderts, zur Zivilisierung und Humanisierung wenigstens der Innenpolitik der modernen Verfassungsstaaten.

Es war von Hause aus das monarchische Vertrauen, das einen Staatsmann wie Walpole zum faktischen Premierminister machte, aber er bedurfte, eben um die politischen Wünsche der Krone zu erfüllen, einer Whigmehrheit des Unterhauses. Dies parlamentarische Ziel erreichte er durch eine vielfältige und virtuos gehandhabte Praxis der Patronage, der Korruption, des „influence“; er baute die Methoden, die man freilich schon vorher gebraucht hatte, zu einem förmlichen System aus, das auch von den Regierungen der Folgezeit fortgesetzt wurde, bis zur Wahlrechtsreform von 1832. Eine kleine Zahl reicher und mächtiger Patrone, in erster Linie die Krone selbst, ferner eine Reihe von Whiglords, konnte in einem sehr großen Teil der wahlberechtigten Orte („boroughs“) den Ausfall der Wahlen nach ihrem Belieben lenken: in den sog. pocket boroughs lief das sogar darauf hinaus, daß die Patrone faktisch die Abgeordneten ernannten, während sie in den sog. rotten boroughs,

wo die Wählerschaft verschwindend gering war, durch Druck und Bestechung ihren Willen durchsetzen konnten. Und im Parlament gewann Walpole die nötige Gefolgschaft unter den Abgeordneten noch durch Zuwendung von Amtsfründen, Pensionen oder rundweg Geldgeschenken.

Nur eine Minderzahl der Abgeordneten wurde doch schon von einer breiteren und gegenüber dem Walpoleschen Korruptionssystem unabhängigen Wählerschaft ins Unterhaus entsendet: dafür waren etwa die städtischen Wähler von London (allerdings hier der alten engen „City“, nicht der zu einem Groß-London heranwachsenden „Metropolis“!) und von Westminster, die Wähler der Grafschaft Middlesex besonders bekannt. Die Masse der Engländer war aber vom Wahlrecht ganz ausgeschlossen. Es hat lange gedauert, bis unter den Nichtwählern, also außerhalb des Unterhauses, eine öffentliche Meinung sich geltend machte und eine gewisse politische Rücksicht erlangte. Der ältere Pitt, der abseits jenes Systems der Patronage stand, konnte bereits als wichtige Stütze seiner in Kanada wie in Deutschland siegreichen Kriegspolitik die nationalen Kräfte einer breiten Öffentlichkeit einsetzen. Freilich erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts, in der Ära des jüngeren Pitt, finden wir eine noch viel stärkere Bedeutung der öffentlichen Meinung, übrigens auch die Anfänge einer freien Presse.

Ähnlich ist es bei anderen allgemeinen Momenten, die den Trend zum vollen Parlamentarismus gefördert haben: sie greifen ebenfalls über die Zeit Walpoles, der beiden ersten George weit hinaus.

Die Aufklärung, die geistige Grundströmung des Jahrhunderts, hat so viel zu der Gewöhnung an Duldsamkeit getan; sie hat namentlich den früheren harten Konfessionalismus der streitenden Kirchenparteien aufgeweicht, sie hat in der anglikanischen Staatskirche wie in den nonkonformistischen Freikirchen den Geist der Toleranz und Humanität, der Bereitschaft zu liberalen oder gar radikalen Reformen verbreitet.

Auch die große Politik des europäischen Staatensystems und der überseeischen Welt darf in diesem Zusammenhang nicht ausgelassen werden. Die Erfolge der weltweiten See- und Handelsmacht Englands, verbunden mit Wohlstand und bequemen Lebensstil auch noch der mittleren Volksschichten, haben vielleicht das meiste zum hohen Ansehen der britischen Parlamentsaristokratie im Inland und im Ausland beigetragen: da ist vor allem an die Ministerschaft des älteren Pitt zu denken. Andererseits ist das folgende monarchische Regierungsexperiment Georgs III. wesentlich an der schweren Niederlage im nord-amerikanischen Unabhängigkeitskrieg gescheitert.

Schließlich ist noch das wirtschafts- und sozialgeschichtliche Moment der Industriellen Revolution hervorzuheben. Im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts ist sie auf der britischen Insel vorgedrungen und hat dem bisher vorwiegend agrarischen England, dem die Führung des Landadels natürlich war, ein anderes, eben das industrielle England zur Seite gestellt, das den Aufstieg eines selbstbewußten Großbürgertums der Fabrikherren und die Bildung einer proletarischen Massenschicht der Industriearbeiter brachte.

Aber die völlige Durchbildung hat das parlamentarische Regierungssystem im 18. Jahrhundert überhaupt noch nicht erfahren. Daß aus dem Gleichgewicht

zwischen Krone und Parlament, wie es durch die „Glorreiche Revolution“ hergestellt worden war, ein dauerndes Übergewicht des Parlaments wurde, das hat sich als eine langsame Verschiebung der innerstaatlichen Machtverhältnisse vollzogen, mehrere Generationen hindurch.

Jedenfalls war in der Jahrhundertmitte die werdende parlamentarische Regierungsweise noch nicht zur festen Tradition des englischen Verfassungslebens geworden. Es kam sogar zu einem Rückschlag. König Georg III., der erste Herrscher des Hauses Hannover, der in England geboren war, sich ganz als Engländer fühlte und auch von den Tories begrüßt wurde, konnte von 1760 an wieder ein persönliches Regiment führen, wie zuletzt Wilhelm von Oranien, ohne daß es als verfassungswidrig empfunden wurde; allerdings stellte er die Errungenschaften von 1688/89 gar nicht in Frage, er begnügte sich damit, daß er mit den Mitteln des parlamentarischen Korruptionssystems im Stil Walpoles den sog. Königsfreunden, seiner eigenen, neben den Whigs und Tories zusammengescharten Gefolgschaft, die Mehrheit im Unterhaus verschaffte und in Lord North einen Premierminister fand (1770), der hauptsächlich ein Mann des Königs war. Aber Georg und North hatten jetzt auch die unglückliche Politik gegenüber den rebellischen dreizehn Kolonien in Nordamerika zu verantworten; als das Mutterland sich mit der Unabhängigkeit der nunmehrigen USA abfinden mußte, endete auch jenes monarchische Experiment, das also nur eine Episode der englischen Verfassungsgeschichte blieb. Das Ministerium North trat 1782 zurück, weil die Opposition im Unterhaus Mißtrauensvoten gegen die Politik des Amerika-Kriegs und gegen die Regierung selber eingebracht und z. T. durchgebracht hatte.

Eben damals zeigte sich überdies, wie es den Engländern und erst recht den ausländischen Betrachtern des englischen Staatswesens noch gar nicht bewußt geworden war, daß aus dem Parlamentarismus ein neues Regierungssystem zu entstehen begann. Montesquieu, dem im „Esprit des Lois“ (1748) insbesondere aus dem Beispiel Englands seine berühmte Verfassungslehre ableitete, sah die Wirklichkeit des Inselstaats noch durchaus im Sinne der „Glorious Revolution“, nämlich als Gleichgewicht zwischen Parlament und Krone. Das Gleiche gilt für Blackstones maßgebende „Commentaries on the Laws of England“ (1765ff.) — die konstitutionelle Theorie blieb hinter der Verfassungspraxis zurück. Nicht anders haben die USA in der Unionsverfassung von 1787/88, die sie ihrer jungen Bundesrepublik gaben, die werdende parlamentarische Regierungsweise des Mutterlandes ignoriert, vielmehr ihre starke Präsidentschaft dem episodischen Führungsanspruch des den Amerikanern doch so verhaßten englischen Königs nachgebildet — der USA-Präsident ist ein gleichsam republikanischer Monarch, der selber regiert.

Bald nach der innenpolitischen Niederlage des Jahres 1782 berief Georg III. doch noch einmal einen Regierungschef seiner eigenen Wahl. Aber der jüngere Pitt war schon mehr ein parlamentarischer als monarchischer Premierminister. In den Neuwahlen von 1784, die der erneuerten Torypartei eine überwältigende Mehrheit im Unterhaus brachten, setzte er zwar noch alle Mittel der Patronage ein, aber auch die öffentliche Meinung gab ihm starken Rückhalt. Inzwischen war nämlich außerhalb des Parlaments eine großenteils radikale Reformbewegung vorgedrungen, gerade in jenen Jahren, als Georg sein sehr

persönliches Regiment handhabte (die Affäre Wilkes, die „Juniusbriefe“!); man erstrebte namentlich eine Parlamentsreform, die das Korruptionssystem überwinden sollte, und Pitt selbst war zunächst ein solcher Reformers, ebenso wie die führenden Whigs Burke und Fox. Freilich als Pitt den irischen Katholiken die politische Gleichberechtigung geben wollte, sah er sich gezwungen, dem hartnäckigen Nein des Königs sich zu fügen.

Als England in den schärfsten Gegensatz zur großen Französischen Revolution geriet, wurde es immer konservativer. Burke verteidigte in seinen „Reflections on the Revolution in France“ (1790), der geistigen Grundlage des englischen (und auch des kontinentaleuropäischen) Konservatismus, entschieden die überlieferte Parlamentsaristokratie, sogar einschließlich offensichtlicher Mißstände. Auch die Regierung Pitt stellte sich gegen alle Reformbestrebungen, die englischen Radikalen wurden aufs härteste verfolgt; Pitts Nachfolger waren noch reformfeindlicher. Die Tories verfochten nun erst recht das Prinzip der monarchischen Staatsführung, allerdings in erheblichem Widerspruch zu ihrer Regierungspraxis; die andere Adelspartei, die Whigs, bekannte sich jedoch in ihrer Verfassungstheorie zu einem vollen Parlamentarismus. Der liberale Flügel der Whigs, der sich von Burke trennte und vielmehr die französischen Revolutionsideen verkündete, schmolz aber zu einer kleinen und machtlosen Oppositionsgruppe im Unterhaus zusammen; Fox' Nachfolger als Führer der parlamentarischen Opposition, Lord Grey, wandte sich dann auch noch vom Programm der Parlamentsreform ganz ab.

Jahrzehnte hindurch übten die Tories eine einseitige Parteiherrschaft aus, ebenso lange wie einst in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts die Whigs. Doch in den 1820er Jahren wuchs abermals eine starke Reformbewegung heran. Die Whigs nahmen die Parole der Parlamentsreform wieder auf; die entschlossensten Vorkämpfer wurden die eigentlichen „Radikalen“, die sich selbst so nannten, die Jünger des rationalistischen Philosophen Bentham, eine sehr kleine, aber höchst einflußreiche Elite. Unterdessen erlebte das politische und moralische Ansehen der Monarchie einen neuen Rückgang, ja Tiefstand. Georg III. verfiel in Geisteskrankheit — wenn dies auch nicht im medizinischen Sinne zutrifft, wie in unserer Zeit nachgewiesen worden ist. Unter seinem Sohn, dem Prinzregenten, dann Thronerben Georg IV., wurde es am schlimmsten; durch seinen skandalösen Lebenswandel, seine menschliche Minderwertigkeit zog er sich die Verachtung der Nation zu. Und dessen Bruder Wilhelm IV. war auch nicht viel würdiger. Das zufällige Moment der Schwäche der Träger der Krone, wie zur Zeit der beiden ersten George, wirkte also fort; es kam den parlamentarischen und außerparlamentarischen Kräften des politischen Lebens zugute.

Das Ministerium des Herzogs von Wellington — der siegreiche Feldherr im Halbinselkrieg gegen napoleonische Marschälle und in der Schlacht von Waterloo, mit preußischer Hilfe, gegen Napoleon selbst, war als Politiker ein Hochtory — widersetzte sich zwar jedem Umbau des Unterhauswahlrechts, mußte sich aber zu einer anderen einschneidenden Reform verstehen, nämlich zur Abschaffung der Gesetze, die die politische Entrechtung der protestantischen

Dissenters und der Katholiken festgelegt hatten (1828 und 1829). Zum Hauptstoß gegen die erstarrte Parlamentsaristokratie kam es bald darauf, als der Thronwechsel von Georg IV. zu Wilhelm IV. (1830) nach einer damaligen gesetzlichen Vorschrift die Auflösung des Unterhauses zur unmittelbaren Folge hatte und als einen Monat später die Pariser Julirevolution die ganze britische Nation aufwühlte — aber ganz anders, als es einst im Jahre 1789 der Fall gewesen war, wurde der französische Umsturz jetzt in England ein mächtiger Antrieb zum liberalen Fortschritt. Der bürgerliche Mittelstand und auch die Arbeitermassen, die neuen Schichten des Industriezeitalters, gerieten in Bewegung; die Unruhe im Lande und das Ergebnis der Neuwahlen, die die Whigpartei, die bisherige, in ihrem Programm auf Parlamentsreform verpflichtete Opposition, sehr verstärkten (wenn auch noch nicht bis zur Mehrheit), bewogen Wellington zum Rücktritt, und an seiner Stelle wurde Grey zum Prime Minister berufen.

Um die sog. Reformbill über ein neues Unterhauswahlrecht mußte freilich noch ein langer und erbitterter Kampf ausgefochten werden, ehe sie (im Juni 1832) Gesetz werden konnte. Während Grey selber sowie sein Innen- und Außenminister, die Lords Melbourne und Palmerston, im Grunde nicht zu einer durchgreifenden Reform neigten — nur die jüngeren Minister Lord John Russell und Lord Durham, Greys Schwiegersohn, waren überzeugte Liberale —, leisteten die Tories, die das hochadlige Oberhaus beherrschten, zähen Widerstand; unterdessen steigerte sich die Volksbewegung, von radikalen Demagogen geschürt und gesteuert, bis zur Revolutionsgefahr. Dreimal legte die Regierung dem Parlament die Reformbill vor; nach erneuter Auflösung des Unterhauses erlangten die Whigs hier eine stattliche Mehrheit; das Oberhaus gab jedoch erst zuletzt nach, als der von Grey gedrängte König einen „Pairsschub“, die Ernennung einer namhaften Zahl reformfreundlicher Lords, androhte.

Diese Parlamentsreform brachte allerdings noch keine weitgreifende Vermehrung der Wählerschaft, enttäuschte insofern die bürgerlichen Radikalen und die Arbeiterschaft sehr; sie machte nur das wohlhabende Bürgertum zum politischen Partner des Landadels, zum Teilhaber der parlamentarischen Macht. Aber schon die gerechtere Verteilung der Unterhaussitze und die gleichmäßige Neuordnung des Wahlrechts bedeuteten eine grundlegende Wandlung, einen großen Schritt vom aristokratischen zum modernen, in der Folge doch nach und nach demokratisierten Parlamentarismus. Das korrupte und korrumpierende System der Patronage, wie es namentlich seit Walpole bestanden hatte, wurde im wesentlichen beseitigt und damit die Unabhängigkeit sowohl des Unterhauses wie auch des Kabinetts gegenüber der Krone erheblich gefördert.

Mit der Reformbill war der Durchbruch zu einer liberalen Ära der 1830er Jahre erzielt. Was an weiteren Reformen hinzukam, waren die Anfänge eines ganz neuen, rationellen und leistungsfähigen Verwaltungssystems in Stadt und Land, ferner die ersten Ansätze zu einer Fabrikgesetzgebung (Schutz der Frauen und Kinder) und die Abschaffung der Negersklaverei im gesamten britischen Empire. Die Anreger der Reformen waren wiederum in erster Linie die Radikalen aus der Schule Benthams, wenn auch ihre Ideen in der ministeriellen Durchführung zum praktischen Kompromiß ermäßigt wurden. Dabei

bildeten sie im Unterhaus, das im Dezember 1832 abermals, und nun nach dem reformierten Wahlrecht, neu gewählt wurde, nur eine kleine Gruppe. Für die sehr zahlreiche Regierungspartei der Whigs und für die Oppositionspartei der Tories bürgerten sich jetzt die Namen der „Liberalen“ und „Konservativen“ ein; das war jedoch eine Abkehr vom früheren Parteiwesen weit mehr bei den Tories, deren letzter Führer Wellington durch Peel abgelöst wurde, als bei den von Grey und Melbourne geführten Whigs.

In diese Reformära der 1830er Jahre gehört nun auch der Endsieg des parlamentarischen Regierungssystems. Das ist gewiß eine wichtige Entscheidung der britischen Verfassungsgeschichte — deshalb ja das Thema meiner kleinen Abhandlung! —, aber es fügt sich in einen weit zurück und voran ausgreifenden Zusammenhang ein, in einen nach wie vor allmählichen Entwicklungsgang, wie er für alle englische Geschichte so typisch ist. Zu den dramatischen Ereignissen der damaligen Innenpolitik Englands, die den tagespolitischen Vordergrund ausgefüllt und die Leidenschaften der Nation entfesselt haben, hat jener Endsieg doch nicht gehört; vielmehr ist es zunächst das Ringen um die Reformbill gewesen, dann die radikale Arbeiterbewegung des sog. Chartismus und der Beginn des Feldzugs der Freihändler von Manchester gegen die Kornzölle — dieser wirtschaftspolitische Radikalismus hat im Jahre 1846 den vollen Sieg errungen.

König Wilhelm IV. hatte, im Unterschied zu seinem Vorgänger, einen gewissen liberalen Ruf gehabt, aber bald zeigte sich, wie sehr auch er den Traditionen der früheren Zeit verhaftet, im Grunde der Reformpolitik und den Reformern abgeneigt war. So meinte er immer noch das alte monarchische Recht ausüben zu können, wonach er die Bildung des Ministeriums bestimmte, sogar entgegen der parlamentarischen Mehrheit. An drei kurzfristigen, jedenfalls recht schwachen Regierungskrisen, bei denen es um Wirksamkeit und Zulässigkeit des königlichen Einflusses auf die Kabinettsbildung gegangen ist, läßt sich am ehesten der Endsieg eines künftig zweifelsfreien Parlamentarismus (eben im engeren Sinne) gleichsam ablesen.

Die erste Krise, von kaum einwöchiger Dauer, hat sich noch während des Kampfs um die Reformbill abgespielt. Als die Regierung Grey für ihre dritte Gesetzesvorlage zwar eine große Mehrheit des Unterhauses hatte, aber nochmals am Oberhaus scheiterte, erklärte sie ihren Rücktritt, im Mai 1832; der König, der sich gegen die von ihr geforderte Zusage eines Pairsschubs sträubte, wollte wieder die Tories ans Ruder bringen und berief Wellington zum Premierminister. Doch Peel, das Haupt der gemäßigten Tories, verweigerte dem Herzog die Mitarbeit, und die schon nahezu revolutionäre Erregung in der Nation stieg auf den Höhepunkt, so daß Wellington aufgab und den Platz wieder für Grey freimachte, der jetzt endlich, über das Widerstreben des Königs und des Oberhauses hinweg, die Reformbill durchsetzen konnte.

Die nächste Krise dauerte eine Reihe von Monaten. Im Juli 1834 zerbrach das Kabinett Grey an seiner strittigen Irland-Politik; Grey trat endgültig ab und wurde zunächst von Melbourne abgelöst. Bald danach schritt Wilhelm, als er sich mit Melbourne in personalpolitischen Fragen überwarf, zu einem neuen Eingriff der Krone: an die Stelle Melbournes berief er Peel, den Führer

der konservativen Minderheit im Unterhaus. Peel folgte dem Ruf des Königs, appellierte aber sogleich an die Wählerschaft, indem er das Unterhaus auflöste. Im „Manifest von Tamworth“ mahnte er seine Wähler, sich ganz auf den Boden der jüngsten Reformpolitik zu stellen; er gewann viele Unterhaussitze für seine Partei, aber doch nicht die Mehrheit. Und einige Wochen nach der verlorenen Wahlschlacht trat er im April 1835 zurück, zugunsten eines neuen Kabinetts Melbourne.

Wie sich also bei den Parteien bereits ein moderner politischer Stil zeigte — allerdings gerade bei Peel, dem konservativen Führer, nicht bei dem Whig-aristokraten Melbourne —, so auch auf der monarchischen Seite, als nach dem Tode Wilhelms IV. (1837) seine Nichte Viktoria folgte. In ihrer langen Zeit auf dem Thron hat sie, unterstützt von dem deutschen Prinzgemahl Albert aus dem Hause Koburg, das tief gesunkene Prestige des Königtums wiederhergestellt, hat am Ende der Krone die Verehrung, ja die Liebe der Nation zugewendet. Freilich hatte sie viel vom welfischen Eigensinn. Prinz Albert und der belgische König Leopold, der koburgische Oheim des englischen Paares, lenkten zwar Viktoria zur konstitutionellen Neutralität zwischen den parlamentarischen Parteien hin, aber der Einfluß der Koburger meinte doch auch ein monarchisches Recht der Mitsprache in Regierungssachen. Als blutjunge Königin nahm Viktoria gar noch offen für die Whigs Partei; der Premierminister Melbourne gewann ihre volle Gunst. Dabei wurde die politische Stellung des Kabinetts Melbourne immer schwächer. Durch die Neuwahlen, die der Thronwechsel wieder (das letzte Mal!) nötig machte, wurde die liberale Partei so dezimiert, daß sie nicht mehr eine sichere Unterhausmehrheit hatte; die Regierungspolitik wurde lahm und erfolglos. Im Mai 1839 entschloß sich Melbourne zum Rücktritt, und die Königin wandte sich, höchst ungern, an Peel. Daß sie sich nicht mit ihm über die Kabinettsbildung einigen konnte, hatte wieder eine, diesmal zweijährige Regierungskrise zur Folge.

Viktoria hatte eine persönliche Abneigung gegen Peel, dessen steifer Ernst sehr gegen die lässig-weltmännische Art Lord Melbournes abstach. Peel kam nicht aus dem alten Adel her, sondern aus dem industriellen Großbürgertum; Sohn eines reichen Fabrikherrn, war er jedoch schon im aristokratischen Lebensstil aufgewachsen. Er verlangte nun, wenn er eine neue Regierung bilden sollte, auch einen Wechsel im Hofstaat der Königin: wenigstens die beiden „Ladies of the Bedchamber“ (Schlafzimmer) sollten aus Adelsfamilien von konservativer Parteifarbe genommen werden. Er befürchtete, nicht mit Unrecht, daß sonst die Monarchin weiterhin von der Gegenpartei beeinflusst würde, sozusagen auf einer konstitutionellen Hintertreppe; in der Tat war von jenen zwei Hofdamen die eine die Gattin, die andere die Schwester eines der bisherigen liberalen Minister. Die Königin lehnte, von Melbourne beraten, entrüstet das Verlangen Peels ab; Peel verzichtete auf das Amt des Regierungschefs, das an Melbourne zurückfiel. Diese „Schlafzimmer-Affäre“ bedeutete geradezu den Rückfall in eine verflossene Ära höfischer Intrigen.

Abgesehen von dem grotesken Anlaß der Krise ist dann ihre lange Dauer auffällig; noch mehr ist bemerkenswert einerseits, daß Melbourne sich noch jetzt auf das Experiment einließ, mit der Krone gegen das Unterhaus zu regieren,

obwohl das schon im deutlichen Widerspruch zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht stand — übrigens war es doch Melbourne selbst mit dem vorigen Monarchen sehr schlecht ergangen —, und andererseits ist hervorzuheben, wie geduldig die konservative Partei ihre Benachteiligung hinnahm, jedenfalls die Krise nicht zum eigentlichen Verfassungskonflikt hochspielte. Sie begnügte sich eine geraume Zeit damit, dem Kabinett Melbourne eine Unzahl von Abstimmungsniederlagen beizubringen, so daß es fast zum Stillstand der parlamentarischen Politik kam. Schließlich holte aber Peel zum entscheidenden Gegenstoß aus, im Mai 1841: er beantragte die grundsätzliche Entschließung, daß es mit dem Geist der Verfassung unvereinbar sei, wenn ein Ministerium „ohne das Vertrauen des Hauses“ im Amt bliebe; das Unterhaus nahm mit einer Stimme Mehrheit an. Noch immer versuchte Melbourne sich zu behaupten: er löste das Unterhaus auf, aber die Neuwahlen erbrachten den vollen Sieg der Konservativen, und ebenso fiel dann die Abstimmung über den Regierungsentwurf einer Antwort des Hauses auf die Thronrede aus. Jetzt war es völlig klar, daß die Regierung ohne Verzug von Melbourne an Peel überging.

Während seines „großen Ministeriums“ der nächsten fünf Jahre bewährte sich Peel als einer der bedeutendsten Staatsmänner der neueren Geschichte Englands; insbesondere wurde er der bisher stärkste Prime Minister, der das Kabinett energisch und straff leitete. 1846 wurde er allerdings, als er im Sinne des Freihandelsprogramms der Manchester-Schule die Abschaffung der Kornzölle durchführte, gestützt auf die öffentliche Meinung, jedoch im scharfen Gegensatz zu den agrarischen Schutzzöllnern in der eigenen Partei, von seinen konservativen Gegnern (zusammen mit der liberalen Opposition) gestürzt.

Zu den drei Regierungskrisen von 1832, 1834/35 und 1839—1841 sei ein verfassungsgeschichtlicher Aspekt aus der Geschichte des britischen Empire hinzugefügt.

Eben damals tat das Empire den ersten wichtigen Schritt auf das „Commonwealth“ hin, das heute ein weltweiter Völkerbund, allerdings von spezifisch englisch-kolonialen Ursprung, geworden ist. Der sog. Durham-Report von 1839 stellte das wesentliche Programm kolonialer Autonomie für Kanada auf, das älteste und größte überseeische Dominion. Man hatte sich in London entschlossen, Durham als Generalgouverneur in das von revolutionären Unruhen heimgesuchte Kanada zu entsenden. Es war der Kerngedanke des Durham-Reports, die britische Freiheit, wie sie sich inzwischen im Gewohnheitsrecht der parlamentarischen Regierungsweise konzentrierte, auch den Siedlungskolonien des Mutterlandes einzuräumen. Noch mehrere Jahre hat man sich in London gescheut, diese Idee zu verwirklichen; erst Lord Elgin, Durhams Schwiegersohn und geistiger Erbe, hat es nachgeholt, als er gleichfalls Generalgouverneur von Kanada geworden war: 1848 berief er nach einem großen Wahlsieg der kanadischen Opposition ein streng parlamentarisches Ministerium, und 1849 stand er die Krise des heftigen Konflikts zwischen der jetzt regierenden Reformpartei und den kanadischen Tories mit überlegener Selbstsicherheit durch. Das machte Kanada zum ersten britischen Dominion im neuen Sinne dieses Wortes; es war die Geburtsstunde eines britischen Commonwealth überhaupt.

Lord Durham, der aus einer sehr alten und reichen Familie des englischen Landadels stammte, hatte sich als Minister im Kabinett Grey entschieden für die Reformbill von 1832 eingesetzt; er stand auf dem linken Flügel der Whigpartei und wurde in ihr, unter dem Spottnamen „Radical Jack“, bald zum Außenseiter. Die liberale Ära in England der 1830er Jahre war das Klima, in dem Durhams imperiale Reformpolitik reifte; das Verfassungsrezept, das er für Kanada empfahl, war in der Hauptsache (mit einigen außen- und wirtschaftspolitischen Vorbehalten zugunsten der Londoner Zentrale) einfach das Regierungssystem des Mutterlandes.

Wie in der damaligen Empire-Politik sich das Endstadium auf dem langen Wege des Inselstaats zur parlamentarischen Regierungsweise widerspiegelt, so schließlich auch in der kontinentaleuropäischen Reaktion auf diese nun unverkennbare englische Eigenart.

Stahl, der süddeutsche Jude, der zum maßgebenden Staatsphilosophen der preußischen Konservativen wurde, stellte in seiner Schrift „Das monarchische Prinzip“ (1845) dem britischen Parlamentarismus ein ganz anderes deutsches System entgegen, das die von der absolutistischen Zeit her fortdauernde Stärke zumal der preußischen Monarchie betonte und sich als eine mindestens gleichwertige, wenn nicht überlegene Form des Konstitutionalismus gab.

Den deutschen Liberalen im Vormärz und auch noch im Nachmärz erschien freilich das von Stahl entwickelte System nur als Übergangsstadium zwischen dem Absolutismus und dem vollen Parlamentarismus, bis 1866/67 der Sieg Bismarcks im großen preußischen Verfassungskonflikt und seine kleindeutsche Reichsgründung den Anspruch der monarchischen Staatsführung zu durchschlagender Geltung brachte. Treitschke, der Wahlpreuße von obersächsischer Herkunft, der nationalliberale Publizist und Historiker, erneuerte in seiner Aufsatzreihe „Das konstitutionelle Königtum in Deutschland“ (1869/70) die Lehre Stahls von der grundsätzlichen Scheidung einer englisch-westeuropäischen und einer deutsch-mitteuropäischen Regierungsweise. Am Ende hat aber der Zusammenbruch des Bismarckschen Preußen-Deutschland im Herbst 1918, im Ausgang des Weltkriegs, ein solches besonderes „monarchisch-konstitutionelles Regierungssystem“, das ein Übergewicht der Monarchie über das Parlament festhielt, doch als eine, wenn auch sehr langfristige Episode der außerenglischen Verfassungsgeschichte erwiesen.

Im England der 1830er und 1840er Jahre ist also der greifbare Abschluß der sehr allmählichen Ausbildung der parlamentarischen Regierungsweise erreicht worden, der Abschluß einer langen Vorgeschichte, die anderthalb Jahrhunderte früher, mit und nach der „Glorious Revolution“ begonnen hatte; er ist jedenfalls so eindeutig, wie es in der englischen Geschichte überhaupt möglich ist. Dies Regierungssystem war bisher doch nur die überwiegende Praxis gewesen. Freilich kommt es ja im Lichte einer realistischen Verfassungsgeschichte weit mehr auf politische Übung an als auf die Formeln der Verfassungsgesetze, die Leitgedanken der konstitutionellen Theorien. Nicht anders als in England hat sich dann auch in vielen Ländern des europäischen Kontinents das parlamentarische Regierungssystem durchgesetzt, nämlich als Ergebnis innerpolitischen Machtkampfs, ehe aus der Gewohnheit ein Gewohnheitsrecht wurde: so besonders im Frankreich der „Dritten Republik“, in den Jahren 1877–1879; An-

sätze, die aber abbrechen, sind auch im Deutschland des Revolutionsjahres 1848 und im Baden der 1860er Jahre festzustellen. In England ist seit der Berufung Peels zum Premierminister 1841 die Gültigkeit der parlamentarischen Regierungsweise unbestritten: nur dies System hat fortan allen Engländern als wirklich verfassungsmäßig („constitutional“), als die wahre (dem Parlament und der Nation) verantwortliche Regierung („responsible government“) gegolten.

Das Fazit ist nun, daß die politische Entscheidungsgewalt im Unterhaus konzentriert ist, gegenüber dem Oberhaus wie gegenüber der Krone, daß die Regierung nicht mehr vom Vertrauen des Königs, sondern nur noch vom Vertrauen der Unterhausmehrheit abhängt. Der Monarch darf lediglich nach dem Rat des Premierministers und des Kabinetts oder des (in speziellen Fragen) zuständigen Ressortministers handeln. Die Regierung, d. h. das Kabinett, das Kollegium der wichtigsten Minister, unter der starken Führung des Prime Minister, ist also im Grunde der regierende Ausschuß der Mehrheitspartei des Unterhauses. Hinzu kommt das klassische Zweiparteiensystem, die Rivalität zweier Hauptparteien, die sich, je nach dem Ausfall der Unterhauswahlen, als Regierungs- und Oppositionspartei abwechseln; sie stimmen über ihren sonstigen Gegensatz hinaus in nationalen Grundfragen überein; auch die Opposition wird als nützlicher, ja notwendiger Bestandteil des Parlaments (in der parlamentarischen Hochsprache „His Majesty's Opposition“) und im übrigen als die mögliche Regierungspartei der nächsten Zukunft respektiert.

Aus langer, langsamer Gewöhnung ist festes Gewohnheitsrecht des parlamentarischen Regierungssystems geworden. Gewohnheitsrecht, das sind die vielen englischen Verfassungskonventionen („constitutional conventions“), politische Verhaltensregeln, die ständig beachtet werden, ohne schriftlich festgelegt zu sein. Auf ihnen beruht fast die gesamte Rechtsordnung des britischen Parlaments, im besonderen die Stellung des Kabinetts und des Prime Minister. Die Verfassungsgesetze, die es in England doch auch gibt, sind aber recht bruchstückhaft. Aus älterer Zeit sind es namentlich die „Bill of Rights“ von 1689 und der „Act of Settlement“ von 1701. Die neueren Verfassungsgesetze bestimmen vor allem, daß das Unterhaus nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählt wird: die Reformbill von 1832 und die Etappen der fortschreitenden Demokratisierung des Wahlrechts (1867, 1884/85, 1918 und 1928), dazu die sog. Ballotbill von 1872 (Einführung der geheimen Wahl); ferner sind die sog. Vetobills von 1911 und 1949 zu nennen, wonach das aristokratische Oberhaus gegenüber dem demokratischen Unterhaus so gut wie völlig entmacht ist: im Fall seines Widerspruchs kann es den Gang der Gesetzgebung nur noch verlangsamen. Eine zusammenhängende geschriebene Verfassung, wie es das westdeutsche „Grundgesetz“ von 1949, wie es die „Constitution“ des französischen, in so vielen Ländern nachgeahmten Typus ist, eine solche Verfassung kennt England gar nicht.

Auf politischer Übung beruht auch der allmähliche Machtverlust der Krone gegenüber dem Parlament, die zwar negative, aber entscheidende Voraussetzung des parlamentarischen Regierungssystems, das sich also auf Kosten alter monarchischer Rechte entwickelt hat. Das königliche Vetorecht gegen Parlamentsbeschlüsse ist niemals ausdrücklich abgeschafft, ist nur seit 1707,

seit heute zweieinhalb Jahrhunderten, nicht mehr ausgeübt worden; ebenso hat die Krone auf ihr früheres Recht, die Minister nach eigenem Ermessen zu berufen und zu entlassen, seit mehr als einem Jahrhundert faktisch verzichtet. Aus der langen Praxis des Verzichts auf die Anwendung königlicher Befugnisse ist eben am Ende gültiges Gewohnheitsrecht geworden.

Die Theorie der britischen Verfassung hatte seit Montesquieu, freilich in wachsendem Widerspruch zur politischen Wirklichkeit, immer noch eine monarchische Staatsführung herausgestellt, innerhalb wie außerhalb Englands.

Erst Bagehot hat in seinem Buch „The English Constitution“ (1867) die theoretische Anerkennung des nunmehr vollendeten parlamentarischen Regierungssystems nachgetragen. Er hat hier, so hat er es später selbst gesagt, die englische Verfassung beschrieben, „wie sie in den Jahren 1865 und 1866 bestand“. In seiner beruflichen Laufbahn hatte er als Jurist (Barrister) angefangen, hatte sich aber dann im Wirtschaftsleben betätigt, als Bankdirektor und zuletzt Leiter der Wochenzeitung „The Economist“; er vertrat die Linie des strengen wirtschaftlichen Liberalismus (Ricardo). Durch jenes Buch ist er zu einem Klassiker der politischen Literatur Englands geworden. Er konstatierte, daß die Fülle der alten königlichen Befugnisse tatsächlich durch die Verfassungskonventionen der neueren Zeit auf Kabinetts und Parlament übergegangen waren; der Krone sei, wie ein vielzitatierter Satz lautet, gegenüber den Ministerien nur das Recht geblieben, „konsultiert zu werden, zu ermutigen und zu warnen“.

Was Bagehot da geschrieben hat, das ist allerdings doch nicht ganz das abschließende Wort über die konstitutionelle Stellung der englischen Monarchie gewesen, mindestens nicht zu Lebzeiten der eigenwilligen Königin Viktoria. Die politische Praxis ist ohnehin nicht so geradlinig weitergegangen, wie es einer reinen Theorie recht wäre. Gerade in der Zeit, als Bagehot seine Verfassungslehre schrieb, kamen die tatsächlichen Verhältnisse längere Zeit sehr der Neigung Viktorias entgegen, bei den Entscheidungen der Regierung mitzusprechen. Nach dem Sturz Peels und der Spaltung der konservativen Partei im Jahre 1846 trat ein Zwischenstadium der parlamentarischen Arbeit ein, das nach Loewenstein sogar eine besondere Periode der englischen Verfassungsgeschichte, unter dem Stichwort der „Parlamentssouveränität“, darstellen soll; es hat jedoch, im Vergleich zum Vorher und Nachher, nur einen episodischen Charakter, wenn auch einige Zeitgenossen schon meinten, daß der typische englische Parlamentarismus im Verfall sei. Ungewöhnlich war die damalige Parteizersplitterung, die sehr vom gewohnten Bild des britischen Zweiparteiensystem abweicht: nebeneinander die liberalkonservativen „Peccliten“ und die schutzzöllnerischen Konservativen, die eigentlichen Liberalen und die radikale Gruppe, ferner eine Gruppe von Iren, Anhängern einer Autonomie Irlands. Da gab es vorerst keine stabilen Majoritäten mehr, auch nicht bei Neuwahl des ganzen Unterhauses, und die Kabinette folgten rasch aufeinander, stützten sich auf wechselnde Koalitionen oder nur auf eine Minderheit. Das kam einem doch wieder erheblichen Einfluß der Krone zugute: so

konnte sie 1851 durchsetzen, daß der allzu selbstherrliche Außenminister Palmerston ausgebootet wurde.

Aber dies Zwischenstadium ging zu Ende, als die zweite Parlamentsreform von 1867, mit der die Demokratisierung des Unterhauses begann, die Rückkehr zu einem klaren Zweiparteiensystem brachte. Viktoria mußte sich mit Gladstone als Premierminister abfinden, wenn die liberale Partei die Wahlen gewonnen hatte; es machte fast nichts aus, daß sie Gladstone menschlich gar nicht mochte, so wenig wie einst Peel, während sie seinen konservativen Gegenspieler Disraeli sehr schätzte — Disraeli gab sich in seinen Romanen, in seinen Parlamentsreden und in seinem Briefwechsel mit der Königin als gläubiger Monarchist, ja als geschmeidiger Höfling, sehr im Geiste früherer Jahrhunderte, was freilich für seine Regierungspraxis im wesentlichen unmaßgeblich blieb. Andererseits gewann Viktoria in der Folge durch ihre in vielen Jahren angesammelte politische Erfahrung, durch die Ausstrahlung ihrer Persönlichkeit ein hohes Prestige, das die Krone zum Symbol der Macht Englands in Europa und in der Welt werden ließ. Deshalb ist ja auch die Ära von ihrer Thronbesteigung (1837) bis zu ihrem Tode (1901) als „viktorianisches Zeitalter“ bezeichnet worden.

Die Nachfolger Viktorias haben sich durchweg einer neutralen Haltung im Parteienstreit befleißigt. Es war ein Ausnahmefall, daß König Georg V. in die Krise von 1931 eingriff und die Bildung einer Koalitionsregierung veranlaßte; das wurde seinerzeit von der Labour Party kritisiert, die dadurch ins Hintertreffen gedrängt wurde, aber es wurde durch den Ausfall der folgenden Neuwahlen von der Nation bestätigt.

An den politischen Entscheidungen ist also normalerweise die Krone nicht beteiligt, während doch die zeremoniellen Formen des englischen Staatswesens, dank dem spezifischen Traditionalismus der Engländer, geradezu das Bild der letzten starken Monarchie Europas, noch von mittelalterlichem Gepräge, zu zeigen scheinen, so besonders die feierliche Eröffnung des Parlaments am Beginn der jährlichen Sitzungsperiode oder gar die Königskrönung. Dennoch sind der König, die Königin und alle Mitglieder der königlichen Familie die lebendige Mitte des breitesten nationalen Interesses, der familienhaften Gefühle der nationalen Gemeinschaft. Nur: dieselben Engländer, die der Krone und ihren Trägern so viel persönliche Achtung und Verehrung entgegenbringen, sind zugleich, ob sie parteipolitisch rechts oder links stehen, überzeugte Anhänger des parlamentarischen Regierungssystems.

Infolge der Demokratisierung des Unterhauswahlrechts sind sowohl die Konservativen wie die Labour Party, die anstelle der Liberalen zur linken Hauptpartei aufgerückt ist, straff durchorganisierte Massenparteien geworden. Der alte aristokratische Einschlag im britischen Parlamentarismus ist mehr und mehr verblaßt, aber nicht geschwunden. Noch längere Zeit nach der Reformbill von 1832 hat der Landadel die weitaus meisten Mitglieder des Unterhauses gestellt; erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts ist das immer mehr zurückgegangen. Seit der Jahrhundertwende ist es eine Verfassungsregel, daß der Prime Minister nicht mehr einer der erblichen Peers des Oberhauses sein darf, sondern ein (gewählter) Abgeordneter des Unterhauses sein muß. Wenn man aber nicht formalistisch nach dem eigentlichen Adelsrecht geht,

sondern realistisch auf den gesellschaftlichen Zusammenhang der Oberschicht sieht, so sind nach wie vor viele führende Männer des englischen Parlamentsstaats aus Familien der alten Aristokratie (oder der jüngeren Plutokratie) gekommen: so Balfour, die drei Chamberlains, Baldwin, Churchill, Eden, Macmillan, Douglas-Home.

Die Bedeutung des Premierministers und des Kabinetts im politischen Leben Englands ist in jüngerer Zeit noch mehr gewachsen; das hat den Unterhauswahlen einen plebiszitären Zug gegeben, und es hat die konstitutionelle Stellung der Opposition abgerundet: nach einem Gesetz von 1937 bezieht der Oppositionsführer, um den sich das sog. Schattenkabinett gruppiert, ein Ministergehalt — er ist eben, sofern nur seine Partei bei den nächsten Wahlen die Mehrheit erringt, der künftige Prime Minister. Diese Neuerung hat übrigens ein Gliedstaat der Bonner Bundesrepublik übernommen (Schleswig-Holstein).

Eine weitere Eigentümlichkeit des britischen Parlamentarismus sei schließlich noch hervorgehoben: die extreme Form des Zweiparteiensystems, die dem im festländischen Europa wegen seiner speziellen demokratischen Gerechtigkeit beliebten Prinzip der Verhältniswahl völlig widerspricht. Das englische Prinzip sind die Ein-Mann-Wahlkreise, in denen jeweils der Kandidat mit der relativ höchsten Stimmenzahl, dem „relativen Mehr“, wie die Schweizer sagen, das Mandat gewinnt, während alle übrigen Stimmen unter den Tisch fallen. Das begünstigt die großen Parteien auf Kosten der kleinen; es kommt aber dabei jeder der beiden Hauptparteien im Wechsel zugute. Weil dies besonders geeignet ist, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu fördern, hat England ganz bewußt daran festgehalten.

